COMISIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES

(Sesión celebrada el día 30 de abril de 2019).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 9:34).

–Dese cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente).

«La Comisión Especial Río de la Plata Frente Marítimo y Antártida de la Cámara de Representantes remite una nota comunicando que el próximo 2 de mayo, a la hora 9 y 30, se reunirá con autoridades de la Comisión Administradora del Río de la Plata para exponer sobre el dragado del Canal Martín García. En consecuencia, se invita a los integrantes de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, así como también a los de la respectiva Comisión de la Cámara de Representantes a participar de la reunión».

–Se toma nota. Esto se envió por correo con anterioridad a la sesión y por eso todos estamos informados.

(Ingresa a sala la delegación de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo).

–La Comisión de Asuntos Internacionales agradece la presencia de la delegación de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, integrada por el contador Daniel Espinosa, secretario nacional, el contador Danubio Cruz y la doctora Fernanda González.

Como ustedes saben, esta comisión está analizando un proyecto de ley integral antiterrorismo. Se trata de un mensaje y proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo que ha sufrido algunas modificaciones en la Cámara de Senadores.

Les damos la palabra.

SEÑOR ESPINOSA.- En primer lugar, quiero agradecer a la comisión por la invitación.

Como los señores senadores saben, Uruguay está siendo sometido a un proceso de evaluación. Se trata de la cuarta ronda de Evaluación Mutua de Uruguay por parte del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Gafilat, cuya visita de evaluación empieza el próximo lunes y se va a extender hasta el 17 de mayo. Nosotros ya presentamos un cuestionario muy completo en enero, en el que contestamos cómo cumple Uruguay cada una de las cuarenta recomendaciones del GAFI, que son los estándares internacionales que regulan el combate al lavado de activos, al financiamiento del terrorismo y a la proliferación de armas de destrucción masiva. Ya tuvimos una devolución de los evaluadores, un primer análisis sobre lo que ellos ven en cuanto al cumplimiento de las 40 recomendaciones por parte de Uruguay.

Si nos focalizamos en el tema del financiamiento del terrorismo, vemos que hemos recibido observaciones con respecto a algunas recomendaciones; básicamente, se trata de las recomendaciones 5, 6 y 7. La recomendación 5 es la que establece cómo se debe tipificar el delito de financiamiento del terrorismo. En ese caso, recibimos algunas observaciones porque la actual definición que tiene Uruguay no cumple los estándares, por ejemplo, con respecto a que debemos tomar algunas de las tipificaciones que establece el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de ONU.

Asimismo, la recomendación 6 refiere a sanciones financieras dirigidas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo. Se trata de un régimen de la ONU establecido a partir de la resolución 1267 contra Al Qaeda y los talibanes. Existe un sistema de listas de personas vinculadas a esas organizaciones que se va actualizando periódicamente. En este sentido, la ONU y todos los países miembros estamos obligados a difundir esas listas, detectar activos o fondos pertenecientes a esas personas y congelarlos sin demora.

Por otra parte, la recomendación 7 que todavía no hemos cumplido tiene que ver con un régimen de sanciones financieras de ONU dirigidas a la proliferación de armas de destrucción masiva, que tiene que ver con Corea del Norte e Irak. El régimen es el mismo; hay una lista de ONU que se va actualizando, en la que se encuentran personas y organizaciones vinculadas y todos los países tenemos la obligación de consultarla, difundirla y, eventualmente, si se detecta algún bien o fondo en el país, debemos congelarlos sin demora. Esa es la parte que sabemos que no estamos cumpliendo porque, incluso, tenemos el borrador del cumplimiento técnico y las primeras impresiones de los evaluadores que van a venir el lunes.

En un determinado momento, el Poder Ejecutivo elaboró un proyecto integral, bastante ambicioso, que se presentó en noviembre de 2016 y abarca todos los aspectos, es decir, estas tres recomendaciones y otros temas como la coordinación de la inteligencia, el financiamiento del terrorismo, etcétera. En la medida en que no se logró aprobar esa iniciativa, en estos últimos tiempos se ha decidido enfocarnos en una solución menos gravosa y más práctica.

La metodología de evaluación prevé que los evaluadores contemplan todas las normas vigentes en el Uruguay hasta el día en que abandonan nuestro país. Llegarán el lunes 6 de mayo y se irán el 17 de mayo; lo que no se haya aprobado hasta esa fecha, no entrará en la evaluación. Por esa razón, hay que medir los tiempos para analizar qué es lo que conviene hacer.

En consecuencia, si bien está claro que debemos cumplir estas tres recomendaciones, sobre todo la 5, es decir, la tipificación del financiamiento del terrorismo, y la 6 relativa a las sanciones financieras dirigidas al terrorismo y a su financiamiento; de un total de cuarenta recomendaciones, hay seis que se consideran claves.

La opinión de la secretaría es que sería importante, al menos, tener vigente el régimen de sanciones financieras de ONU. Nuestro país hoy tiene una norma que es parcial porque obliga solo a las instituciones de intermediación financiera a consultar esos listados y a congelar, pero la obligación debería ser total, es decir, para todos los sujetos obligados y para el público en general. Obviamente, lo ideal sería aprobar todos los aspectos, pero si eso no es posible, sería muy importante que se aprueben y entren en vigencia las recomendaciones 6 y 7, relativas al régimen de sanciones de ONU, antes de que los evaluadores se vayan.

Digo esto porque entendemos que, de no hacerse esto, se estaría dando un mensaje muy negativo. Más allá de lo que pase, esta evaluación se va a publicar y quedará claro que Uruguay no cumple un régimen de sanciones que debería cumplir desde hace muchos años. Entonces, reitero que es muy importante la aprobación del proyecto simplificado porque, además, nos dará más elementos para discutir con argumentos la evaluación.

A su vez, también quiero aclarar que el tener implementado el régimen de sanciones no necesariamente nos libra del riesgo eventual de figurar en una lista en el futuro. Eso dependerá de cómo vea las otras partes el equipo evaluador. Hay que tener en cuenta que el régimen considera la efectividad de un país en once resultados que miden distintas cosas; uno mide el conocimiento de los riesgos que tiene el país y las medidas que adoptó, otro la cantidad de procesamientos por lavado, otro los decomisos, etcétera. Sin embargo, de esos once resultados, hay tres que tienen que ver con terrorismo y recibir un buen juicio en relación con la efectividad, también dependerá del cumplimiento de estos tres. Si por lo menos tenemos aprobado el régimen de sanciones, podremos pelear por el diez, que es el relativo a cómo Uruguay aplica las sanciones de ONU en materia de terrorismo y el once que tiene que ver con cómo Uruguay aplica las sanciones de ONU en la proliferación de armas de destrucción masiva. Podría seguir hablando del régimen de evaluación y de la metodología, pero está claro que tarde o temprano nos van a exigir la tipificación del terrorismo en los términos de ONU.

En síntesis, ante la inminencia de la evaluación, entendemos que todo lo que se pueda aprobar será positivo y seguramente ayudará a defender mejor la situación del país. De todos modos, no podemos asegurar que la aprobación de la ley simplificada va a implicar que no estemos en una lista.

SEÑOR MIERES.- El sentido de la convocatoria es, justamente antes de dar el paso con el proyecto de ley presentado por la bancada de senadores del Frente Amplio, tener una idea más cabal de si efectivamente con esto cumplimos con las especificaciones internacionales. Por lo que escuché, estaríamos cumpliendo parcialmente.

Mi pregunta es qué artículos del proyecto original del Poder Ejecutivo deberían incluirse. Me refiero a la tipificación del terrorismo establecida en los artículos 1.º, 2.º, 3.º y otros vinculados a cuestiones procesales relacionadas con actos preparatorios y otro tipo de cosas. ¿Eso sería necesario para cumplir las especificaciones del GAFI o hay una opinión del Gobierno en el sentido de que con el proyecto reducido alcanza?

SEÑOR PRESIDENTE.- La presidencia sugiere al contador Espinosa que tome nota de las preguntas de los señores senadores y luego las responda todas juntas para ser más eficientes.

Si los señores senadores me permiten, quiero hacer algunas consultas.

En primer lugar, obviamente nos llama la atención que no se apruebe la parte de los delitos, en especial el de financiamiento del terrorismo, y sobre todo la declaración de la naturaleza terrorista de los delitos, que es lo que requiere hoy en día GAFI. Me gustaría que el señor Espinosa profundizara en ese tema. Aunque recién adelantó algo, sería conveniente que se pudiera aprobar, más allá de que estamos trabajando contra reloj y que esto depende de la voluntad política.

En segundo término –esto puede parecer un tema menor–, así como dejamos fuera el tema de los delitos, en el proyecto de ley agregamos medidas de reparación efectiva y asistencia a víctimas y me llama la atención la amplitud de la delegación que se hace. Se establece: «El Estado podrá destinar fondos para indemnizar a personas físicas o jurídicas que hayan sufrido daños personales o materiales como consecuencia de actividades o de actos de terrorismo». Eso es de una genericidad tremenda porque el Estado podrá destinar por ley y si lo incluye en el presupuesto. En realidad, esa norma nos llama un poco la atención.

En tercer lugar, en cuanto al decomiso –aquí tal vez dejamos el terrorismo y nos vamos al lavado–, me llama la atención el destino que se establece en la legislación para los fondos que se recuperan. Si hablamos de que el Estado ayudaría a las víctimas de los actos de corrupción con determinados fondos, etcétera, me preocupa que el fondo se destine a la lucha contra la droga o el lavado de activos y no a los perjudicados.

Quiero traer un ejemplo de lo que me sucede hoy en la Asociación Uruguaya de Fútbol –me queda allí una semana de actuación–, donde hubo lavado de activos, fruto de actos de corrupción en el fútbol. Allí se ha hecho valer las responsabilidades y restituir los bienes para venderse, lo que se destinará a la lucha contra el lavado de activos y no al perjudicado, en este caso, esa actividad. Esto puede suceder con otra cantidad de actividades empresariales u otras –lo pongo simplemente como ejemplo porque entiendo que es muy claro–, o incluso con las propias personas a las que les pueden haber causado perjuicios por la droga.

Entonces, ¿el dinero que se obtenga no debería destinarse primero a reparar a los perjudicados y después, en forma residual, utilizarlo para la lucha contra la droga? Parecería que genéricamente debería destinarse primero a los perjudicados y después a lo otro. Aclaro que esto no lo estoy pidiendo para el fútbol, donde me queda solo una semana en virtud de que está por ingresar el otro presidente. Este tema lo vi muy claro en ese ámbito. Alguien robó e hizo actos de corrupción, devolvió el dinero pero no a la actividad sino a otra. Si alguien que está en el tema de la droga causa daños a otras personas, a estas no se les recompensa el daño por ese accionar delictivo sino que esa recompensa va para otro lado. Parecería que el primer lugar donde debería ir es a las víctimas porque si no lo dejamos sin acción de responsabilidad. ¡Vaya uno a perseguir a un delincuente para que en una acción de daños y perjuicios se lo restituya! Con esto estamos diciendo que el dinero no va hacia donde tiene que ir.

Después me gustaría que se profundizara en lo relativo a la facultad que se da al Poder Ejecutivo para establecer por vía reglamentaria la estructura y autoridad coordinadora en materia de lucha. Esto también es un poco genérico. Se faculta al Poder Ejecutivo a coordinar y a establecer la estructura, pero normalmente las leyes van un poco más allá, dando por lo menos alguna orientación mayor. En el proyecto actual esto figura en el artículo 2.º, pero en el original estaba en el 11.

También me gustaría que se comentara lo relativo a la reparación y asistencia de víctimas, que se establece en el artículo 55 del proyecto original y ahora está en el artículo 15.

SEÑOR CARRERA.- Me parece importante señalar cómo hizo su presentación el contador Espinosa, es decir, justamente tratando de tener como objetivo y focalizarse en lo que el país necesita en este momento. Lo que precisa nuestro país es dar cumplimiento a lo que busca el GAFI, o sea, la integralidad del sistema financiero internacional.

En el proyecto está muy claro que se da cumplimiento a las recomendaciones 6 y 7 del GAFI.

Me gustaría que el contador Espinosa especificara la recomendación 5 y nos dijera cómo se debería trabajar únicamente sobre la financiación del delito terrorismo. Creo que le asiste razón al contador Espinosa en el sentido de que el GAFI podría solicitar alguna recomendación. Sería interesante, reitero, que especificara la recomendación 5, que es lo que nos estaría solicitando el GAFI.

SEÑOR ESPINOSA.- Voy a ir por orden. En relación con la pregunta del señor senador Mieres en cuanto a si este proyecto alcanza o nos van a pedir otra cosa, es claro que en alguna etapa del proceso que continúa, se va a requerir la recomendación 5. De las cuarenta recomendaciones, hay seis que son claves y una de ellas es la tipificación del delito de financiamiento del terrorismo. Más allá de que esto nos ayuda en este proceso, Uruguay va a seguir siendo requerido en algún momento. En la peor de las situaciones en que pueda haber calificaciones negativas y en diciembre, cuando termine esta evaluación, estemos como candidatos a entrar en la lista de países no cooperadores, se abriría un proceso de negociación con GAFI de un año –es la última oportunidad de los que van al «cadalso», por decirlo de alguna manera– para tomar las medidas imprescindibles. Seguramente, en ese proceso de un año esta va a ser una condición. O sea que, si no se hace ahora, se va a hacer posteriormente. El requerimiento es muy claro, porque el mensaje justamente es ese. Las dos recomendaciones claves son: tipificación del delito de lavado y tipificación del delito de financiamiento del terrorismo.

El señor senador Bordaberry pregunta qué delito hay que aprobar y el señor senador Carrera pregunta sobre la recomendación 5, qué nos está faltando. Voy a leerles la primera devolución que nos han hecho los evaluadores donde hablan de la recomendación 5 y de qué nos estaría faltando. El análisis es muy completo respecto a la metodología y los distintos criterios técnicos que se deben cumplir; hay muchos detalles.

La recomendación 5 tiene ocho criterios técnicos, pero en la ponderación, que es donde está el resumen, está la opinión primaria de los evaluadores, que es controvertible, pero es el primer examen que han hecho. Dicen que el delito de financiamiento del terrorismo previsto en los artículos 14 y 16 de la ley vigente presenta diversas deficiencias técnicas. El artículo 14 de la ley no alcanza a todo el universo de actos terroristas previstos en los incisos a y b del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. O sea que hay un Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo –si quieren, puedo dejarlo– que en los incisos a y b establece determinados actos terroristas que deben ser considerados en una definición.

Otra observación es que el objeto material del delito tiene una chance más limitada que la del estándar, ya que únicamente se refiere a fondos y no incluye a otros activos como requiere el criterio. Esto fue una modificación que se introdujo posteriormente porque al hablar solo de fondos estaba la discusión de que eran fondos financieros y no otros activos. El estándar pide que se aclare que es cualquier tipo de activo el que se tiene que congelar.

Otra observación es que la norma excluye aquellos actos de mero financiamiento del individuo u organización terrorista, es decir, aquellos actos de financiamiento que no guardan vinculación con un acto terrorista. El estándar también pide que los fondos puedan ser bloqueados aunque el acto terrorista no se haya concretado, o sea que haya voluntad de cometer un acto. Aunque no se haya cometido el acto terrorista, el estándar entiende que debería estar en la definición.

El delito de financiamiento del terrorismo no abarca el financiamiento del viaje de individuos a un Estado diferente al de su residencia o nacionalidad con el propósito de perpetrar, planear, preparar o participar en actos terroristas o proporcionar o recibir entrenamiento terrorista. Esto apunta al tema de los combatientes extranjeros que ha sido de mucha sensibilidad, sobre todo en Europa y Estados Unidos. Latinoamérica ha tenido menos casos; Brasil y Argentina han tenido algunos, pero

notoriamente ha habido muchas menos personas de Latinoamérica que hayan ido a Siria a combatir. Es un problema más de Europa y Estados Unidos.

La configuración del delito de financiamiento del terrorismo requiere que exista un vínculo entre el financiamiento y un acto de terrorismo. No debería estar ese vínculo como condición. No se aprecia que exista un régimen de responsabilidades y sanciones penales para personas jurídicas. Esto es lo único que podemos rebatir porque está en el estándar, pero todos los países de derecho continental lo exceptúan, salvo los que han entrado a la OCDE como, por ejemplo, Chile. Para entrar a la OCDE es obligatorio aprobar una ley de estas características, pero en el estándar de GAFI es una sugerencia y no una obligación.

Finalmente, la última observación es que no queda cubierto el acto de financiamiento a organizaciones o individuos terroristas que se encuentren fuera del país en caso de que no haya vínculo con un acto terrorista. Este aspecto sería el que nos están observando hoy.

Claramente, todos estos puntos no tienen la misma importancia; el evaluador realiza una comparación de cada uno de ellos con los estándares vigentes y pondera los faltantes. En definitiva, si apuntamos a un cumplimiento total de la norma, esto sería lo mínimo que tendríamos que aprobar.

El tema de la reparación de víctimas se incluyó en el proyecto original, en consonancia con la recomendación de los estándares, si bien falta una reglamentación o algo que lo acote; en eso estamos de acuerdo. Lo mismo podemos decir con respecto al destino de los fondos que se recuperan, que actualmente van a la lucha contra la droga. En materia de delitos precedentes que se investigan vinculados al lavado, el reglamento del fondo de bienes decomisados establece un porcentaje para el combate de drogas y el consumo, y otro para los organismos que cooperan en la investigación del lavado y de los delitos precedentes. Esto se podría modificar, no sé si a través de una ley o por vía administrativa. También está el tema de qué fondos se podrían destinar a los perjudicados, como en el caso FIFA. Si bien en este proyecto vinculado al terrorismo no se quiso abarcar otro aspecto, parece lógico incorporar a los perjudicados como un actor más a resarcir en la medida en que se pruebe claramente el daño.

Con respecto a la estructura y coordinación en materia de terrorismo, sobre lo que consultó el señor senador Bordaberry, señalo que en el momento en que se estaba elaborando este proyecto también se estaba discutiendo en otros ámbitos la ley sobre el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado vinculada a temas militares. Acá se hizo una referencia a ella a efectos de que el proyecto fuera integral, pero no se quiso resolver el tema, ya que estaba sujeto a discusiones llevadas a cabo en otros ámbitos en los que se estaba resolviendo cómo se iba a manejar.

Vuelvo a lo que dije al principio: todo forma parte de los aspectos requeridos. El problema es el siguiente. El proceso de evaluación termina con cuarenta recomendaciones con calificaciones, las que van desde no cumplida, parcialmente cumplida, mayoritariamente cumplida hasta cumplida. Aclaro que esto refiere al cumplimiento técnico, a si tengo o no la norma y a si ella cumple o no con el estándar. En lo que tiene que ver con la efectividad, el valor es once; entonces, se determina, por ejemplo, «Uruguay tiene un resultado inmediato de diez en el tema del terrorismo. Hay un régimen efectivo de sanciones que asegura que los nombres de los terroristas circulan y que sus activos y fondos se congelan sin demora». Ese sería el resultado y el juicio podría ser: bajo, moderado, sustancial o alto. Al final se combinan todos esos resultados para ver si el país estará en una futura posible lista de países no cooperadores.

Aclaro que no es tan sencillo adelantar el resultado de una evaluación. Uno de los criterios es tener veinte o más calificaciones no cumplidas o parcialmente cumplidas de las cuarenta recomendaciones. Eso no lo vamos a tener. Afortunadamente, con la ley de lavado de activos, que es nueva, este ítem no lo tendremos.

Otro ítem es tener tres o más calificaciones no cumplidas o parcialmente cumplidas en la evaluación de cumplimiento técnico de las seis recomendaciones clave; de las seis recomendaciones clave vamos a tener dos: la 5 y la 6, no cumplidas al día de hoy, y no estaríamos entrando por ese criterio.

El criterio que nos puede preocupar a nosotros es tener un nivel bajo o moderado de efectividad en nueve o más de los once resultados inmediatos, con un mínimo de dos resultados

calificados como bajo. Esto parece chino, pero es así. Podemos dejar un área en bajo si tenemos otras que compensen. Por eso resulta muy difícil hablar de que con esto yo arreglo, o con esto no arreglo. Con esto voy a estar mejor, pero es importante –insisto– aprobar un proyecto.

La ley simplificada va a ser muy útil para la ocasión porque ahí todo aspecto a favor cuenta. Estas combinaciones pueden ayudar a evitar una lista. Lamento no poder ser más claro en cuanto a decir que votamos esto y alcanza. Si votamos la ley completa y no convencemos a los evaluadores de que ella nos da efectividad en el tema, podemos tener problemas. Entonces, es el resultado de un proceso que está empezando. Leyendo la versión taquigráfica de la primera reunión de la comisión me pareció que en algunos casos se decía que vamos a votar esto para salvar al GAFI. Sí: esto es necesario, pero no necesariamente suficiente. Lo precisamos para estar en mejores condiciones de discutir la evaluación y obtener un mejor juicio para el país, pero no les puedo hoy decir que con esto salimos.

SEÑOR OTHEGUY.- Estoy tratando de pasar en limpio las cosas para dejar algunas conclusiones que después nos permitan tener un mejor debate dentro de la comisión.

Sin duda que cuando uno se prepara para un examen, el resultado posterior no lo tiene asegurado. Por lo tanto, es razonable que uno haga los deberes y después se verá cuál es el resultado final de la evaluación.

Como segundo punto en relación con este tema, pienso que hay que hacer lo que está en nuestras manos. En nuestras manos está este proyecto de ley, que es lo que puede hacer el Senado de la república. Después hay otros temas que ya no son materia de la Comisión de Asuntos Internacionales ni del Senado. Nosotros tenemos entre manos aportar al Estado, al Gobierno, la aprobación de una ley que es una exigencia del GAFI.

Tercero: sería razonable pensar que si a este proyecto simplificado nosotros le incorporamos una modificación al artículo 16 de la Ley n.º 17835, actual ley de combate del terrorismo –si en este proyecto de ley que estamos discutiendo modificamos el artículo 16 vigente–, incorporando las recomendaciones que realiza el GAFI, estaríamos redondeando un mejor proyecto a los efectos de facilitar la evaluación que el Estado va a tener. Esa es, concretamente, mi consulta: si al proyecto simplificado nosotros le incorporamos la modificación del artículo 16 vigente teniendo en cuenta las recomendaciones que hace el GAFI –y que eso a su vez esté en consonancia con las leyes vigentes en el país–, estaríamos redondeando, no algo ideal, pero sí un mejor producto para facilitar la evaluación del Uruguay. ¿Es así?

SEÑOR ESPINOSA.- Sin duda, así es. Es más: Uruguay aprobó el convenio de represión del terrorismo. Hay una ley que aprueba eso. O sea que no sería una dificultad. Se podría hacer una mención diciendo que se incorporan actos que ya están en una ley, la Ley n.º 17704. Sin duda que sería favorable. Por más que uno no cumpla con el cien por ciento del estándar, si hay un nivel de cumplimiento razonable se puede obtener una valuación satisfactoria, por ejemplo, una evaluación de «mayoritariamente cumplido» que, en los hechos, es lo mismo que «cumplido», es decir, tiene el mismo peso en la valoración final. Hablamos de cualquier modificación, pero con la restricción del 17 de mayo –ese es el problema– porque si es después, el GAFI en esos casos, por ejemplo, establece que la recomendación 5 no está cumplida y pone una nota al pie diciendo que el país aprobó la norma, pero no hace un análisis más profundo de la cuestión.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Asuntos Internacionales agradece a los representantes de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, su presencia y la información brindada.

(Se retiran de sala los representantes de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo).

(Ingresan a sala los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores).

–La Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, que se encuentra tratando la iniciativa sobre la Ley Contra el Financiamiento del Terrorismo y Aplicación de Sanciones Financieras contra las Personas y Entidades vinculadas al Terrorismo, su Financiamiento y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, se complace en recibir a la nutrida delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores, integrada por: el ministro interino, embajador Ariel Bergamino; el director general de Secretaría, embajador Carlos Amorín; el director general adjunto de la Dirección General para Asuntos Políticos, embajador Daniel Castillos; el director de Asuntos Multilaterales, embajador Juan Carlos Ojeda; el jefe de gabinete del ministro, embajador José Luis Rivas; el jefe del gabinete del subsecretario, embajador Alejandro Mernies; el subdirector de la División de Derecho Internacional, doctor Marcos Dotta; la secretaria de primera de la Dirección de Asuntos Multilaterales, Agustina Camili y la subdirectora de la Dirección de Relaciones Institucionales, licenciada Carina Vigilante.

Les hemos remitido la iniciativa, por tanto, están en conocimiento de su contenido, dentro del que se encuentra el tema del GAFI.

El mecanismo de trabajo consiste en escuchar en primer lugar a la delegación que nos visita y, luego, abrir una ronda de preguntas de los señores senadores.

SEÑOR MINISTRO.- Buenos días a todos los integrantes de la comisión, la que tiene una composición también nutrida, por cierto.

Teniendo en cuenta la naturaleza sustancialmente jurídica y penal del proyecto de ley a consideración, así como las responsabilidades y competencias de la política exterior y del Ministerio de Relaciones Exteriores en la materia y el tiempo asignado a esta comparecencia, centraré mi exposición en tres interrogantes, sencillas pero ineludibles.

En primer lugar, por qué razón o razones Uruguay necesita una ley antiterrorismo. En segundo término, qué pasaría si no tiene dicha ley, en términos de perspectiva internacional. En tercer lugar, si el o los proyectos a consideración parlamentaria son suficientes.

Con respecto a la primera pregunta, creemos innecesario en este ámbito extendernos en consideraciones sobre lo que el terrorismo significa como amenaza a la paz y a la seguridad de las naciones, como violación a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, fenómeno creciente en los últimos años, tanto en número como en diversidad, en sus modalidades de financiamiento, organización y funcionamiento, como todos los presentes sabemos.

Es conocida la posición de nuestro país, sostenida en todos los ámbitos, sobre la necesidad de prevenir y combatir el terrorismo y su financiamiento, siempre en el marco de las garantías del Estado de derecho y el respeto universal de los derechos humanos. Por lo tanto, voy a compartir con ustedes ocho razones, basadas en los compromisos asumidos por Uruguay –ya sea en el ámbito de las Naciones Unidas como en el interamericano–, en base a las cuales el Poder Ejecutivo entiende pertinente –por motivos de justicia y de economía procesal– contar con una ley integral antiterrorismo a la brevedad.

La primera razón es el compromiso de Uruguay en la lucha contra el terrorismo, considerado como un flagelo mundial y una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Este compromiso, histórico, fue manifestado con especial énfasis durante el desempeño como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en el bienio 2016-2017. Durante el mencionado período Uruguay reafirmó la condena hacia todo acto terrorista, resaltando que ningún estado o individuo se encuentra ajeno –o inmune– a este fenómeno. Asimismo, reiteró la necesidad de que las respuestas colectivas a ser brindadas sean compatibles con la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. También reafirmó su compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos y el rechazo a toda forma de discriminación.

La segunda razón es el compromiso con el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Las normas internacionales y regionales de derechos humanos –de las cuales Uruguay es signatario– establecen claramente que los Estados tienen el derecho y la obligación de proteger de los ataques terroristas a las personas que se hallen dentro de su jurisdicción. Esta obligación se traduce, a su vez, en el derecho y obligación de adoptar medidas efectivas contra el terrorismo para prevenir y disuadir ataques terroristas, enjuiciar a sus responsables, así como atacar sus vías de financiación.

En tanto Uruguay es parte de estos instrumentos, tiene el compromiso de adoptar medidas efectivas contra el terrorismo que se complementen con la protección de los derechos humanos. En tal sentido, el artículo 10 del proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo en noviembre de 2016 hace referencia a ese compromiso. La respuesta al terrorismo ha de ser concertada a nivel mundial, regional y nacional mediante el fortalecimiento de instituciones internacionales y organismos nacionales con competencia en la materia y en estricto cumplimiento del derecho internacional, la independencia y soberanía de las naciones, las libertades individuales y los derechos humanos.

La tercera razón incluye las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas jurídicamente vinculantes. Aunque la lucha contra el terrorismo formaba parte de la agenda del sistema de las Naciones Unidas desde hacía varias décadas, fueron los ataques perpetrados contra Estados Unidos en setiembre de 2001 los que impulsaron al Consejo de Seguridad a aprobar, desde la resolución 1373 –primera resolución completa que impuso a todos los estados la obligación en materia de respuesta a la amenaza mundial del terrorismo– hasta la 2462, de marzo de 2019. Todas las resoluciones fueron aprobadas por el mencionado órgano actuando siempre en base al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Resaltamos esto para que se tenga en cuenta que los Estados pasan a ser miembros de la ONU al ratificar su Carta, convenio internacional que impone obligaciones jurídicamente vinculantes. En virtud de los artículos 24, 25 y 48 de esa Carta, las obligaciones incluyen implementar resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad cuando este actúe para preservar la paz y la seguridad, con arreglo al capítulo VII de la Carta. Al actuar en ese marco, las resoluciones del Consejo de Seguridad tienen valor jurídico obligatorio para los estados. Es importante también recordar que el Consejo de Seguridad, aunque conformado por cinco miembros permanentes y diez no permanentes, es el órgano competente por excelencia y el principal responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; esto está estipulado en el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas. Cabe señalar, además, que el artículo 12 del proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo hace referencia al carácter vinculante de las resoluciones del Consejo de Seguridad.

La cuarta razón son las recomendaciones del Comité contra el Terrorismo realizadas a nuestro país luego de tres misiones. La ya mencionada resolución 1373 del Consejo de Seguridad de ONU creó un Comité contra el Terrorismo, encargado de fortalecer las capacidades de los Estados miembros de Naciones Unidas para combatir las actividades terroristas dentro de sus fronteras y en todas las regiones. Dicho comité realizó tres misiones a Uruguay –en los años 2012, 2014 y 2017–, tras las cuales elaboró respectivos informes que contenían una serie de recomendaciones tendientes a fortalecer la capacidad institucional y a ofrecer una respuesta nacional ante la amenaza del terrorismo. Los tres informes destacan que si bien Uruguay sigue avanzando en la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad y de las recomendaciones del propio comité, aún le quedan pasos por implementar.

Algunos pasos ya han sido dados: se ha ratificado la Convención Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear –Ley n.º 19350, de 2015–; se han aprobado las Enmiendas a la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares –Ley n.º 19358, de 2015–; se ha aprobado una Enmienda al Protocolo de la Convención de Tokio, sobre delitos y otros actos criminales cometidos a bordo de aeronaves –Ley n.º 19716, de 2018–, y se ha aprobado también la Estrategia Nacional Antiterrorismo, a través de un decreto de julio de 2017.

Otros pasos están contemplados en el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo. Entre ellos, los referidos a tipificar los delitos de terrorismo –artículo 1.º–, las circunstancias agravantes –artículo 2.º–, la financiación –artículo 3.º–, el reclutamiento –artículo 4.º– y, de nuevo, la financiación, pero desde otra perspectiva –artículos 5.º y 19–.

La quinta razón por la cual es necesaria una ley integral antiterrorismo es el compromiso de Uruguay con la Estrategia Global contra el Terrorismo. La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Estrategia Global contra el Terrorismo en setiembre de 2006. Mediante su adopción, todos sus Estados miembros acordaron, por primera vez, un enfoque estratégico y operativo común para luchar contra el terrorismo en torno a cuatro pilares: abordar y enfrentar las condiciones que propician el terrorismo, prevenir y combatir el terrorismo, desarrollar la capacidad de los estados y fortalecer el sistema de Naciones Unidas en la prevención y el combate del terrorismo, y garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del Estado de derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo.

A diferencia de las resoluciones del Consejo de Seguridad, las resoluciones de la Asamblea General de ONU no son jurídicamente vinculantes, tienen un valor de recomendación. También tienen la fuerza moral de emanar del foro más amplio, más representativo y más democrático de la humanidad.

La sexta razón son los compromisos de Uruguay en el ámbito interamericano. Uruguay es parte de la Convención Interamericana contra el Terrorismo –aprobada por la Ley n.º 18070, de 2006–, que establece el Comité Interamericano contra el Terrorismo. Este comité ayuda a implementar las diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en cinco áreas temáticas: controles fronterizos, protección de infraestructura crítica, cooperación internacional y asistencia legislativa, lucha contra el financiamiento del terrorismo y fortalecimiento de estrategias sobre amenazas terroristas. El punto de contacto nacional de este comité es la Subsecretaría del Ministerio de Defensa Nacional de nuestro país.

La séptima razón es respetar las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Gafilat. Como es sabido, se trata de una organización intergubernamental creada en el año 2000 mediante un memorándum de entendimiento entre los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. A través del Gafilat se organizan y canalizan actividades de capacitación para sus miembros y se realizan evaluaciones periódicas mutuas sobre el grado de avance de cumplimiento efectivo de las recomendaciones del GAFI –Grupo de Acción Financiera Internacional– creado en 1989 por el entonces G7 y actualmente G20. Su mandato es fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional.

La fase preparatoria de la evaluación del Gafilat a Uruguay comenzó en noviembre del año pasado y culminará con una misión que tendrá lugar acá en Montevideo en el correr de los próximos días. Dicha evaluación determinará si Uruguay continúa cumpliendo con las recomendaciones del GAFI, con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, si cuenta con legislación en materia de financiamiento del terrorismo y si comunica en tiempo y forma las listas de sanciones emitidas por las Naciones Unidas –entre otros ítems– a las entidades nacionales competentes.

Algunas de las recomendaciones del GAFI refieren específicamente al financiamiento del terrorismo. Por ejemplo: la 5.ª, tiene que ver con la criminalización del financiamiento; la 6.ª, con las sanciones financieras relacionadas al terrorismo y financiamiento del mismo; la 7.ª, con la implementación de las sanciones, y la 8.ª con las medidas para prevenir el uso indebido de organizaciones sin fines de lucro.

Cabe destacar que los artículos 3.º, 19 y 24 del proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo se focalizan en el financiamiento del terrorismo dando cumplimiento a las recomendaciones mencionadas anteriormente. Asimismo, señalamos que algunos países miembros del Gafilat ya cuentan con una legislación similar a la propuesta, son los casos de Chile, Argentina y Brasil.

La octava y última razón por la cual estimamos necesario contar con una ley integral antiterrorismo es el fortalecimiento de la cooperación internacional como clave para combatirlo. Claro está que la cooperación internacional es la mejor vía para enfrentar efectivamente una amenaza que, como el terrorismo, es común a todos los Estados.

El proyecto de ley, en su capítulo 10, que se extiende desde el artículo 44 al 54, refleja la cooperación jurídica penal internacional esencial para el combate al terrorismo.

Respecto a la segunda pregunta sobre las consecuencias de no contar con una Ley Integral Anti Terrorismo en el plano internacional, mencionaré –de forma breve y a cuenta de otras– cinco de ellas que afectan la imagen internacional del país.

La primera es el no respeto del derecho internacional por parte de Uruguay. La no implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de la ONU y de las recomendaciones del Comité y del Gafilat a nivel nacional, pueden llevar a concluir que nuestro país no estaría implementando correctamente la Carta de las Naciones Unidas, particularmente, el artículo 25. Asimismo, la no aplicación de diversas fuentes del Derecho Internacional Público no solo afectaría la imagen del país, sino que también sería peligrosamente incongruente con nuestra histórica postura de apego al mismo, en tanto principal garantía para los países pequeños como Uruguay.

La segunda consecuencia es comprometer el prestigio del país en materia de derechos humanos que, como mecanismo de convivencia y ética de la democracia, son una seña de identidad del Uruguay. La visibilidad y el reconocimiento de nuestro país en esta materia también se verían

comprometidos. Más aún, cuando actualmente Uruguay es miembro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano donde se discute la temática, se han apoyado resoluciones y realizado intervenciones en relación a la lucha contra el terrorismo.

Una tercera consecuencia es el no cumplimiento de las recomendaciones del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas. El proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo en el año 2016 tiene que ver con la tipificación del delito de terrorismo y el financiamiento, así como con las sanciones financieras que aplica la Organización de las Naciones Unidas para personas vinculadas al terrorismo. Contempla, además, recomendaciones efectuadas por el Comité contra el Terrorismo a los efectos de contrarrestar el atraso normativo que actualmente tiene nuestro país respecto a los estándares internacionales.

Una cuarta posible consecuencia sería una evaluación negativa por parte del Gafilat. No contar con una ley integral antiterrorismo al momento de la evaluación de este grupo reflejará inexorablemente la falta de implementación, por parte de nuestro país, de las resoluciones del Consejo de Seguridad y de las recomendaciones del GAFI, por lo que es posible que no sea positiva.

Seamos claros: una evaluación negativa que señale nuestro retraso en respetar la normativa internacional antiterrorista no solamente devaluaría al Uruguay en el ámbito de la ONU sino que también afectaría sus posibilidades de recibir inversiones seguras y confiables que tanto necesitamos para seguir creciendo.

Una quinta consecuencia sería el posible ingreso a una lista gris del Gafilat. Conforme a sus procedimientos el Gafilat puede sancionar a sus miembros que no cumplan con las recomendaciones del GAFI. Esas sanciones pueden ir desde un llamado de atención, mediante una comunicación bilateral, hasta la suspensión o expulsión como miembro del organismo, pasando por la inclusión en una declaración pública o en una lista gris de países identificados con deficiencias estratégicas y que han elaborado con el GAFI un plan de acción para superarlas según un cronograma y diversos monitoreos allí especificados.

Con respecto a la tercera pregunta consideramos que los proyectos de ley en consideración son suficientes, pero nos gustaría hacer algunas consideraciones. En primer lugar cabe acotar que no partimos de cero. En el propio repartido del proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo hay una relación de leyes ya vigentes en la materia; el país no está a la intemperie. Ahora bien, no partir de cero no quiere decir que no se pueda avanzar más aún, sobre todo teniendo en cuenta que en materia de terrorismo generalmente la realidad va por delante de la producción legislativa. Seguir avanzando es lo que todos deseamos, más allá de la inminente misión evaluatoria del Gafilat.

El proyecto de ley integral antiterrorismo remitido por el Poder Ejecutivo en noviembre de 2016 recoge los aportes de un grupo de trabajo creado a tales efectos en el ámbito de la Secretaría Nacional para la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo. En dicho grupo participaron representantes y expertos de los tres poderes del Estado, de la Fiscalía General de la Nación, y de la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central. Tengo entendido que en el caso del Poder Legislativo participaron integrantes de la Comisión Especial con Fines Legislativos a partir de los Llamados Papeles de Panamá y Jurisdicciones Similares, para la Prevención del Fraude Financiero, la Defraudación y Elusión Fiscal, el Lavado de Activos y la Transparencia Global, de la Cámara de Senadores, y por el Ministerio de Relaciones Exteriores lo hizo el entonces subsecretario, embajador José Luis Cancela.

Si tenemos en cuenta que no hay proyectos de ley perfectos, porque la realidad siempre supera la previsión legislativa –como decíamos anteriormente–, sinceramente creemos que el presentado por el Poder Ejecutivo es el mejor texto posible que se pudo elaborar en aquellas circunstancias. Ahora está para ser considerado en el Poder Legislativo y, por lo tanto, está abierto a las modificaciones que en este ámbito se consideren pertinentes. Sabemos que pueden existir otras propuestas, sobre las cuales por una razón elemental de orden y respeto institucional no corresponde que me expida, pero a lo que al Ministerio de Relaciones Exteriores refiere, al tiempo que reivindicamos el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo –hace exactamente 18 meses y 2 días–, reiteramos también la impostergable necesidad de contar en nuestro marco jurídico con una ley que, como expresamos anteriormente, prevenga y combata el terrorismo y su financiamiento, garantizando el estado de derecho y el respeto universal de los derechos humanos.

Quedamos a la orden de vuestras opiniones, sugerencias e interrogantes para ampliar, en la medida de lo posible, lo que ustedes planteen.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le agradecemos mucho al señor ministro interino el detallado informe que nos ha presentado y, si fuera posible, le solicitaría una copia.

SEÑOR MIERES.- La exposición ha sido muy completa y clara en relación al proyecto original del Poder Ejecutivo, pero como bien sabe el subsecretario de relaciones exteriores, tenemos en consideración una segunda propuesta legislativa elaborada por la bancada del Frente Amplio y que según parece, es la que tendría respaldo para ser votada. Entonces, el motivo de la convocatoria era consultar a la Cancillería si en la evaluación de este ministerio esta segunda alternativa –que es bastante más breve y que deja afuera una serie de artículos del proyecto original del Poder Ejecutivo– cumple con el objetivo, es decir, evitar que el Uruguay entre en una zona de sanciones internacionales o de dificultad por no cumplir con los compromisos vinculados con la lucha contra el terrorismo. Por tanto, la pregunta que quiero hacer –que es el motivo de la invitación– es si con el segundo proyecto –que les fue enviado– se cubren esas preocupaciones o si a juicio de la Cancillería quedaríamos expuestos a sanciones o a ser calificados como parte de una lista gris, etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclaro que le fue enviado al ministerio el comparativo de las normas propuestas.

SEÑOR MINISTRO.- Creo haberlo contestado en la última parte de nuestra exposición. La Cancillería reivindica el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo en el año 2016; sabe y conoce –lo recibió– el proyecto sustitutivo. No podemos indicarle al Poder Legislativo, ni siquiera a nuestra propia bancada, lo que debe hacer.

Entendemos sí que cualquier proyecto, por lo menos desde el punto de vista de las relaciones internacionales –no podemos entrar en áreas penales que, incluso, exceden al marco de esta comisión, tal como incluso lo leí en algún acta anterior–, debiera contemplar o poner al país a cubierto de las consecuencias que mencioné durante la exposición.

SEÑOR MIERES.- La pregunta concreta –incluso, es el motivo de la invitación a la Cancillería– refiere a conocer la opinión de la cartera sobre el alcance de este proyecto que es el que presentó la bancada de Gobierno. Estamos votando contra reloj, lo cual no es buena cosa. Hace no sé cuánto tiempo que hay un proyecto de ley integral contra el terrorismo. Resulta que ahora, sobre la presión de que viene la misión del GAFI, tenemos que votar algo a contra reloj. Ese algo, de acuerdo a la posición de la bancada del Frente Amplio, es un pedazo, una parte y no el proyecto de ley integral contra el terrorismo, que no está en consideración de la comisión porque no tendría votos para su aprobación. Entonces, la pregunta ineludible es si la Cancillería entiende que con la votación de este otro proyecto se salvan los problemas. La verdad es que votar contra reloj y, además, no lograr el resultado que se busca, que es evitar que el Uruguay enfrente una situación que, ciertamente, nos genere perjuicios y consecuencias negativas, sería inútil. Por lo tanto, la pregunta vuelve a ser la misma: ¿entiende la Cancillería que se resuelven los problemas o, de una forma más constructiva, qué le está faltando al proyecto de ley que presenta la bancada de senadores del Frente Amplio para cubrir esa problemática?

SEÑOR MINISTRO.- La pregunta vuelve a ser la misma y la respuesta también. La Cancillería se identifica con el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo en el año 2016 y ante la existencia de proyectos alternativos, sustitutivos y demás señala que cualquier iniciativa en este sentido tiene que poner al país a cubierto de las consecuencias enumeradas anteriormente. Ese es un tema que deben resolver los señores senadores en este ámbito.

SEÑOR MIERES.- Eso es así pero estamos solicitando el asesoramiento de la Cancillería para que nos diga si con esto salvamos o no los problemas que se han presentado. El hecho de que no nos digan eso me parece sorprendente.

SEÑOR MINISTRO.- Consideramos que cualquier proyecto debe evitar las consecuencias mencionadas en nuestra exposición.

SEÑOR OTHEGUY.- Agradezco al señor ministro interino y a la delegación de Cancillería su presencia aquí en la comisión.

Recién recibimos al contador Espinosa y se dio este mismo intercambio; en ese sentido, creo que llegamos a una síntesis. En primer lugar, pienso que ninguna evaluación está saldada de antemano. Entiendo que el señor ministro interino hizo un relato detallado en cuanto a lo que ha avanzado el país en esta materia. Sin dudas, se ha actuado a los efectos de tratar de que el país salde

positivamente la revisión del GAFI, pero en definitiva estará en manos de esa organización evaluar el estado de situación del Uruguay. Hay aspectos que están en nuestras manos y hay otros que no lo están. En el Senado de la República, concretamente en la Comisión de Asuntos Internacionales, estamos tratando de aportar al Gobierno, al Estado uruguayo en definitiva, un proyecto de ley que, sin duda, mejore las condiciones para que Uruguay sea bien evaluado; me refiero a este proyecto de ley que combate el terrorismo. De la intervención del contador Espinosa nos quedó claro con respecto a todas la recomendaciones, que el proyecto reducido que eliminó el capítulo penal a los efectos de simplificar el tratamiento en esta comisión y poder votar rápidamente, debería incorporar la observación n.º 5 que recomienda precisar el delito de financiamiento de terrorismo en la legislación nacional. Por lo que estuvimos conversando con la Senaclaft, si al proyecto reducido que hoy tenemos a consideración se le incorpora una modificación al actual delito de terrorismo que tipifica la ley vigente –que ya fue observado por la Senaclaft como insuficiente– estaríamos acercándonos a un mejor producto legislativo como para salvar en principio la evaluación que tendremos en breve.

Creo que valía la pena comentar esto a la delegación de la Cancillería, ya que se trata de algo que estuvimos discutiendo hace unos minutos con el contador Espinosa. Por lo menos de parte de la bancada oficialista habría voluntad para incorporar al proyecto de ley esa recomendación que hacía la Senaclaft a los efectos de acercarnos, repito, a una solución del tema que tenemos planteado de votar una ley que nos acerque a una buena evaluación por parte del GAFI.

SEÑOR AMORÍN.- Obviamente, como dijo el señor ministro interino, la Cancillería se define por el proyecto de ley del Poder Ejecutivo porque entendemos que es la mejor manera de cumplir con esas obligaciones. Estamos hablando casi de poder a poder porque la Cancillería es parte del Poder Ejecutivo y trabajamos en la elaboración de esta iniciativa, no aisladamente sino en forma conjunta. De todos modos, el Poder Legislativo tiene la potestad de evaluar si la presentación de la iniciativa es correcta y nos parece que es bueno que pueda contar con la mayor cantidad de elementos para hacerlo. En otras intervenciones anteriores se señaló que los proyectos alternativos deberían ser mejorados pero, en definitiva, creo que el Poder Legislativo está en condiciones de hacer esa evaluación.

Como decía el señor subsecretario, nosotros entendemos que el proyecto de ley del Poder Ejecutivo cumplía con esos objetivos, pero si el Poder Legislativo entiende que hay otra forma –como recién se mencionó– de que estos se logren, sin afectar el cumplimiento de las obligaciones y sin que Uruguay quede en una posición de debilidad, desamparo o motivo de crítica, no tenemos opinión en contrario puesto que son útiles todos los medios para llegar al mismo fin. Entonces, si en esta Casa hay más posibilidades de aprobar ese proyecto de ley, con esas garantías mínimas, la decisión estará en manos del Poder Legislativo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Asuntos Internacionales agradece la presencia del señor ministro interino y de sus acompañantes, así como la información brindada.

(Se retira de Sala la delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores).

–La presidencia propone, mientras esperamos la llegada del doctor Costa, conversar sobre cómo vamos a trabajar cuando se retire nuestro invitado.

Tenemos obviamente la posibilidad de fijar la reunión para el próximo jueves –en su hora habitual–, supongo que con el interés de aprobar el proyecto de ley o rechazarlo. Consulto a los señores senadores si tienen alguna sugerencia en ese sentido.

SEÑOR OTHEGUY.- En base a los intercambios que realizamos con las visitas recibidas en el día de hoy –todavía falta la del doctor Costa– trabajaríamos en una redacción que incorpore la modificación al actual delito de terrorismo, con las recomendaciones planteadas por el contador Espinosa.

Hay una redacción del señor senador Bordaberry a la que recién accedimos pero que por supuesto analizaremos. Ahora bien, la idea es incorporar las recomendaciones que hacía el contador Espinosa al proyecto de ley que actualmente presentamos en comisión, a los efectos de tener un producto legislativo que nos permita una mejor evaluación. Ese es el objetivo. La idea es que el próximo jueves –si no estamos en condiciones hoy de empezar a votar; hay algunos senadores que plantearon que se tienen que retirar–, podamos considerar y votar el proyecto de ley para que entre al plenario la semana que viene y luego pase a Cámara de Representantes, a fin de que antes de que se retire la delegación del GAFI ya tenga la aprobación parlamentaria.

SEÑOR MIERES.- Creo que lo que ha planteado el señor senador Otheguy es lo más razonable. Como el próximo jueves no voy a poder asistir a la sesión, como partido quiero adelantar nuestra posición favorable a votar el proyecto de la bancada del Frente Amplio, con las modificaciones y ajustes que se plantean, que fueron señalados por el contador Espinosa. Creo que es ineludible la incorporación, de una manera clara y contundente, de la referencia al delito de financiamiento del terrorismo vinculado al artículo 3.º del proyecto del Poder Ejecutivo, o alguna fórmula jurídica que sea similar.

Obviamente, después en sala discutiremos sobre cómo llegamos a esta situación no deseable: votar bajo presión y contra reloj sobre materias tan complejas después de haber tenido, desde hace tanto tiempo, un proyecto de ley, no es el mejor escenario parlamentario. Pero bueno: vamos a ayudar porque me parece que es vital para el país que se logre evitar una situación que podría significar una afectación fuerte en su imagen internacional, con todas las consecuencias que ello implica.

Muchas gracias.

SEÑORA ALONSO.- En la misma línea, y compartiendo el planteo que hacía el señor senador Otheguy, nos gustaría tener la propuesta del señor presidente, así como la de la bancada de Gobierno, previo a la votación de la sesión del 2 de mayo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pido disculpas, pero el proyecto tiene anotaciones a mano, por lo que no está muy presentable, pero lo pulo y con gusto lo hago distribuir. El trabajo lo hice con una persona que me asesoró.

Adelanto que respecto al artículo 1.º tengo algunas apreciaciones exclusivamente de redacción. En cuanto al artículo 7.º, me merece dudas lo que es «reglamentación posterior». En el capítulo VI, «Decomiso», si no complica, queremos hacer un planteo respecto al destino de los fondos para la reparación de los perjudicados por las acciones. El artícuo15 me merece dudas por su genericidad; no me parece que haga a la cuestión. En el artículo 16, «Derogaciones», habría que profundizar la derogación del literal B) del artículo 17 de la Ley n.º 17835. Es una de las preguntas que le voy a hacer al doctor Costa porque me parece que eso no debería derogarse, pero es una opinión personal. Este artículo establece la obligación del Banco Central a informar sobre aquellas entidades que hayan sido declaradas terroristas por resolución judicial firme nacional o extranjera. No sé por qué se deroga.

Por otro lado, coincido con lo que han expuesto los señores senadores de todos los partidos respecto a que sería conveniente dar mayor precisión a la norma penal y, sobre todo, a la definición de qué se entiende por terrorismo.

SEÑOR OTHEGUY.- En definitiva, con estas salvedades estaríamos en condiciones de votar el proyecto –si hay redacciones alternativas, como la del señor presidente, solicitamos que las faciliten antes del jueves– con las modificaciones que acordemos.

(Ingresa a sala el doctor Leonardo Costa).

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Asuntos Internacionales se complace en recibir al doctor Leonardo Costa, reconocido y prestigioso –si me permiten, lo digo a título personal– especialista en esta materia. En el día de hoy ha sido convocado para que nos dé su opinión sobre el proyecto de ley integral antiterrorismo.

La Mesa informa que el procedimiento llevado adelante consiste en escuchar al visitante y luego abrir una ronda de preguntas a cargo de los señores senadores. **SEÑOR COSTA.-** Muchas gracias por la invitación.

Este es un tema que en particular nos preocupa mucho de cara a la ronda de evaluación que Uruguay va a tener en los próximos días a raíz de la visita de los representantes del GAFI.

Seguramente los señores senadores saben que en esta materia al país se le pueden hacer dos tipos de cuestionamientos: uno técnico, relacionado al hecho de si cuenta o no con las normas

correspondientes, y otro de eficacia del sistema, que consiste en saber si los diferentes indicadores sobre niveles de condena, cooperación internacional, etcétera, se dan de manera correcta o no.

Recuerdo que en 2017 el Parlamento nacional aprobó una normativa muy importante, como fue la Ley Integral contra el Lavado de Activos, que sin duda alguna constituye el pilar fundamental del cumplimiento técnico de la mayoría de las cuarenta recomendaciones del GAFI. Naturalmente, ahora habrá que ver si la eficiencia y la efectividad del sistema están funcionando.

Además de los temas vinculados al lavado de activos, el Grupo de Acción Financiera Internacional toma en cuenta algunas recomendaciones que son esenciales para saber si un país cumple efectivamente o no con el sistema antilavado, o presenta deficiencias. Consideramos que una condición necesaria, pero no suficiente, para pasar esta ronda de evaluación consiste en dar cumplimiento a lo consagrado en las recomendaciones 5 a 8 del GAFI. La recomendación 5 se refiere al delito de financiamiento del terrorismo; la 6 a las sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo; la 7 a las sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación, y la 8 a las organizaciones sin fines de lucro. Aclaro que la normativa vinculada a esta última recomendación ya fue aprobada en la Ley Integral contra el Lavado de Activos, de 2017.

Con relación a las recomendaciones 6 y 7, entiendo que con el proyecto de ley que me enviara la secretaría de la comisión, en general el país estaría cumpliendo cabalmente, especialmente en lo que tiene que ver con las eventuales sanciones, congelamientos, comisos, medidas cautelares, con una unidad centralizada de coordinación y control, esto es, que pueda colaborar con los diferentes países.

En cuanto a este proyecto en particular, creo que da pleno cumplimiento a la recomendación 6. A algunos de los legisladores con los que he estado charlando les decía que uno de pronto podría hacerlo más breve, sobre todo en la parte final, que habla de medidas cautelares y remite al proyecto de lavado, o habla de comiso y remite al proyecto de lavado. Podría ser bueno dejarlo en un solo artículo, pero ese es un tema menor y de gusto de redacción. Donde tenemos una dificultad –creo que puedo decirlo– es en algo que surgió a raíz de la conversación que tuve, tanto con el senador Bordaberry, como con el senador Carrera. Estuve averiguando un poquitito cuál es la situación de otros países y cómo ven nuestro sistema de cara a esa evaluación y percibo que tenemos dos problemas que se dan, en particular, respecto a la recomendación 5: uno es respecto a la descripción del delito de financiamiento del terrorismo que da la ley del año 2004 en la redacción de la modificación del año 2009, y el otro es en cuanto al delito de financiamiento del terrorismo y del terrorismo. Eso se abordaba en la vieja ley del año 2004 en la redacción dada por la norma del 2009, básicamente, los artículos 14 y 16 de la Ley n.º 17835. En particular, el artículo 14 de la Ley n.º 17835, en la redacción de la Ley n.º 18494 habla de actos de naturaleza terrorista, y el artículo 16 del delito de financiamiento. Hace un tiempo el Poder Ejecutivo envió un proyecto integral sobre terrorismo, que sin duda pretendía dar cumplimiento cabal al *Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo*; nuestro país aprobó ese convenio por la Ley n.º 17704.

Como muchas veces la perfección es enemiga de lo bueno, el proyecto a mi juicio es extremadamente extenso. De hecho, se incorporan normas que están en la Ley n.º 17704. Asimismo, he tenido conversaciones con algunos evaluadores internacionales, y también con el contador Daniel Espinosa, secretario de la Senaclaft, a raíz de una redacción que me parece podría de alguna manera eliminar estos problemas. Voy a pasar a leer el artículo 14 de la Ley n.º 18494 para que se vea cómo, a mi juicio, hay ciertas deficiencias. Dice lo siguiente: «Decláranse de naturaleza terrorista los delitos que se ejecutaren con la finalidad de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional, a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo mediante la utilización de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos o cualquier otro medio idóneo para aterrorizar a la población, poniendo en peligro la vida, la integridad física, la libertad o la seguridad […] La conspiración y los actos preparatorios se castigarán con la tercera parte de la pena que correspondería por el delito consumado». ¿Cuál es el problema que tenemos acá? Cuando se analiza este artículo 14, en primer lugar tenemos los medios. Solo se habla de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos. Por ejemplo, no nombra algo que a nivel internacional preocupa mucho: los medios informáticos, tecnológicos o de cualquier naturaleza, esto es, guerras terroristas que puedan darse por bloqueos en redes, *hackeos* masivos, etcétera. Como comprenderán, este es un tema muy candente, especialmente en Europa, y los evaluadores de ese continente ven todo eso. Le voy a dejar una redacción al señor presidente en la que, en los medios, justamente incorporo a los informáticos.

Otro de los temas que también está analizado especialmente en la recomendación 5 es que no basta con incluir la realización de actos con la finalidad de intimidar, sino que también se requiere –de acuerdo a GAFI y a la convención internacional– la incorporación de actos destinados a provocar

un estado de terror o miedo generalizado en parte de la población o a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil u otra persona que no participe directamente en las hostilidades. ¿Qué está buscando contemplar la comunidad internacional? No solo que como organización terrorista quiera matar a su supuesto enemigo, sino que en ese acto se pueda causar la muerte de terceros civiles que nada tienen que ver con el conflicto. Entonces en el proyecto de sustitución se me ocurrió incluir en el artículo 14 la siguiente frase: «Se incluye también en esta definición cualquier acto destinado a provocar un estado de terror […]».

En esta disposición también aparecen los actos preparatorios, la planificación, la participación, el adiestramiento y el lugar de consumación del delito. La convención internacional solicita, incluso, que el viaje sea penado, pero me parece un poco excesivo. En la redacción que propongo intenté incluir una frase que a mi juicio podría salvar esos temas que ya se le han subrayado a Uruguay. Cabe aclarar que nuestro país ya tiene una preevaluación y estos temas están marcados. En un diálogo informal con algunos evaluadores, así como también con el contador Daniel Espinosa, de la Senaclaft, propuse incluir un párrafo adicional que dice: «También se consideran de naturaleza terrorista la planificación o preparación de actos terroristas o la participación en ellos, incluyendo el proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, con independencia que el acto sea consumado en el país». Es decir que este acto se puede realizar en Uruguay o en el exterior pero, en definitiva, se está adiestrando a alguien para una actividad de rango terrorista.

Finalmente, los señores senadores recordarán que el proyecto de ley del Poder Ejecutivo incluía, en más de diez literales, una serie de conductas. Con respecto a este tema propongo que se agregue la siguiente frase «Se incluyen como actos terroristas todos aquellos comprendidos en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo […]». Con esto simplemente se está remitiendo a la ley interna. Debe quedar claro que este artículo 14 es una sustitución. En lo personal, creo que este tipo de regímenes son más fáciles de entender y de interpretar. En este caso estamos hablando de la ley del año 2004, en la redacción dada por la del 2009. Con este instrumento estamos analizando cuál fue su evolución y, sobre todo, realizando una interpretación evolutiva y lógico sistemática. También evitamos crear delitos, que hoy sabemos lo que son porque están en el marco de la convención, pero quizás mañana, en este mundo tan raro que nos toca vivir, se agreguen otros que no necesariamente pasen por las convenciones. Por eso al final hice la remisión directa a la convención internacional, porque tiene que estar enmarcado ahí.

Creo que con lo expresado queda claro cómo quedaría el artículo 14, pero hice tres copias y en amarillo están resaltados los cambios sugeridos.

En cuanto al artículo 16 de la Ley n.º 17835, también propongo una sustitución más sencilla que la enviada por el Poder Ejecutivo en términos de su entendimiento y, eventualmente, aprobación. El artículo 16 de la mencionada ley decía: «El que organizare o, por el medio que fuere, directa o indirectamente, proveyere o recolectare fondos» –en este punto se marca para Uruguay qué pasa con lo que no sean fondos, para lo cual agregué lo que sigue– «o activos de cualquier naturaleza, sean de fuente lícita o ilícita» –como todos sabemos, en lo que refiere al financiamiento del terrorismo puede darse el caso de que recursos que se obtienen lícitamente, por ejemplo, por ser barraquero, se utilicen con fines ilícitos, lo que es importante en la calificación– «para financiar una organización terrorista o a un miembro de esta o a un terrorista individual, con la intención de que se utilicen a sabiendas o que sean utilizados en todo o en parte,» –a continuación, sigue un nuevo agregado– «en cualquier tipo de actividad o actos de terrorismo, o a una organización terrorista o a sus miembros, sin importar el vínculo o el acaecimiento de los actos terroristas» –con lo cual incluimos los actos preparatorios, lo que puede darse en casos en los que se participa en los actos preparatorios, sin participar del acto, sino solo financiando; con este agregado se salva esa situación y luego sigue la vieja redacción– «y aun cuando ellos no se desplegaren en el territorio nacional, será castigado con una pena de tres a dieciocho años de penitenciaría». También agregamos: «Quienes realicen actos de facilitación para la organización de quienes cometan o intenten cometer los delitos de naturaleza terrorista se castigarán con la tercera parte de la pena antes indica.», o sea, reduciendo la pena original.

Pues bien; habiendo visto el borrador de lo que de alguna manera han observado de Uruguay los evaluadores en relación con la recomendación 5 y discutiéndolo con el contador Espinosa –a quien conozco desde el año 2000, ya que se desempeñaba como director de la UIAF y trabajábamos codo a codo para no quedar dentro de la lista e intentábamos salir de la primera prelista; quien habla, ahora desde otro ámbito, trata de hacer lo mismo–, entiendo que con estos artículos dejamos salvados los conceptos de dicha recomendación. Esto tendrá un impacto importante porque la recomendación 5 es esencial y su incumplimiento nos haría caer necesariamente en una de las seis condiciones que de antemano nos ubican dentro de la lista gris. Esto no quiere decir que eventualmente no estemos dentro de esa lista. Ojalá que no; creo que todo el país desea que no

estemos en la lista gris. Por tanto, como se lo expresaba ayer al contador Espinosa, esta es una condición necesaria pero no suficiente. Ahora, si es necesaria, como país, tal como lo hicimos en este Parlamento en el 2001, en el 2004 y en el 2009, vale la pena intentar el esfuerzo para llegar *in extremis* al 17 de mayo, no con una innovación sino, reitero, con dos artículos que no pretenden crear nada nuevo, pues solo sustituyen y, a mi juicio, mantienen algo que justamente el señor senador Carrera planteaba como una preocupación en relación con una interpretación evolutiva.

Es cuanto quería plantear, señores senadores.

SEÑOR OTHEGUY.- Solamente deseo agradecer la presencia y la información del doctor Leonardo Costa.

SEÑOR MIERES.- En el mismo sentido, agradezco al doctor Costa por la información brindada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me sumo al agradecimiento expresado por los señores senadores y quiero llamar la atención sobre el artículo 56 del proyecto de ley presentado por el Frente Amplio, que dice: «Deróganse los artículos 15, 17 y 18 de la Ley Nº 17835». El artículo 17, dice: «Las instituciones de intermediación financiera deberán informar a la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay la existencia de bienes vinculados a personas que se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones:

A) haber sido identificadas como terroristas o pertenecientes a organizaciones terroristas, en las listas de individuos o entidades asociadas confeccionadas por la Organización de las Naciones Unidas;

B) haber sido declaradas terroristas por resolución judicial firme nacional o extranjera».

Tal como ha quedado en su redacción el proyecto, veo que contiene algunos cambios, pero no encuentro que esto, que me parece muy positivo, se mantenga. Considero que esta obligación de las instituciones de intermediación financiera con el Banco Central debería seguir vigente; por tanto, no entiendo el motivo de la derogación. Me gustaría, si es posible, que me lo aclarara.

SEÑOR COSTA.- Entiendo que, como se está refiriendo a que como la ley sobre lavado de activos obliga a esto, lo está derogando. También debo decir, al escuchar las palabras del señor presidente, que las historias de las derogaciones en materia de leyes de lavado no han sido de las más felices. Intento no ser jocoso, pero es inevitable. Por supuesto, preferiría mantener el artículo 17 y, naturalmente, si se aprobara ese proyecto, se debería retocar el tema de las derogaciones, pues no se podría derogar el artículo 16, tampoco el 14 ni el 17.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, habla de sustituir.

También voy a hacer una crítica a la redacción. El artículo que se propone en sustitución del artículo 16 consta de una frase de ciento veinte palabras; quizás podamos hacer el esfuerzo de dividirlo en tres o cuatro oraciones en lugar de una tan larga, para facilitar la legibilidad. Quizás es tanto lo que queremos poner para cubrirnos que ha quedado un poco largo. Entonces, podríamos trabajar en mejorar la redacción –que es la tarea de los legisladores– con la información que nos ha brindado el doctor Costa.

SEÑOR COSTA.- Permítame contestarle de una manera que va a entender: esta es una redacción «atchugarresca». Uno no puede menos que heredar ciertas cosas de quien, ante la dificultad que tenía para legislar y convencer a sus compañeros –diputados o senadores–, muchas veces redactaba en un solo artículo lo que otros pondrían en cien. Debo reconocer que tengo ese defecto. Ayer le planteé en forma explícita al contador Espinosa que iba a intentar hacer algo «atchugarresco», pero se me fue la mano.

(Hilaridad).

SEÑOR CARRERA.- Quiero dejar una constancia en la versión taquigráfica.

Agradezco el esfuerzo y el aporte intelectual que nos brindó el doctor Costa. Este es un tema que nos preocupa y he conversado mucho con él.

Hace varios años que nuestro país inició una política de desarrollo y de consolidación del sistema financiero. El doctor Costa hacía mención a las modificaciones realizadas en los años 2001, 2004 y 2009. Hemos desarrollado una política pública en la que creo que es muy importante –tal como él manifestó– que la definición del delito de terrorismo siga respetando las claves que se han dado a lo largo de estos años mediante consenso político, porque es una manera de respetar el derecho interno. No tenemos dudas de lo que estamos hablando.

Como dijo el doctor Costa, puede existir una interpretación evolutiva que dé lugar a otras interpretaciones en este mundo tan loco en que nos toca vivir.

Repito: le agradezco el esfuerzo intelectual y el aporte que hizo hoy a esta comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del doctor Costa y la información que nos brindó.

Se levanta la sesión.

(Son las 11:33).